

Rußlands Außenpolitik: die europäische Dimension

Timmermann, Heinz

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Timmermann, H. (1995). *Rußlands Außenpolitik: die europäische Dimension*. (Berichte / BIOst, 17-1995). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-41779>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale studien herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.© 1995 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.
Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,

Telefon	0221/5747-0,	Telefax	0221/5747-110
---------	--------------	---------	---------------

ISSN 0435-7183

Inhalt

Seite

Kurzfassung

.....
3

Ende der "romantischen Periode"

.....
7

Zentrale Ursachen für die Verhärtung

.....
8

Kernziele der russischen Europapolitik

.....
9

Stärkung der KSZE und Mitgliedschaft im Europarat

.....
10

Partnerschaft und Kooperation mit der EU

.....
14

Deutschland als zentraler Partner

.....
17

Ausblick

.....
19

Summary

.....
21

7. Februar 1995

Heinz Timmermann

Rußlands Außenpolitik: Die europäische Dimension

Bericht des BIOst Nr. 17/1995

Kurzfassung

Vorbemerkung

Als Jelzin und seine Mannschaft im Jahre 1992 begannen, für Rußland eine eigenständige Außenpolitik zu entwickeln, nannte der Präsident zwei grundlegende Ziele: dem Lande den Weg in die "zivilisierte Staatengemeinschaft" zu ebnen und ihm damit zugleich für seinen inneren Wandel eine "maximale Unterstützung" von außen zu sichern. Rußland könne nur dann zu einem modernen, zivilisierten Staat werden, betonte der Präsident damals, wenn die Abgeschlossenheit von Land und Gesellschaft überwunden werde und auf partnerschaftliche Weise vollwertige Kontakte zur internationalen Staatengemeinschaft entwickelt würden. Gemeint war hier vor allem die Öffnung Rußlands zum Westen, die Betonung der europäisch-atlantischen Richtung in den Außenbeziehungen des Landes.

Seit 1993 neigt sich diese Phase konstruktiver Partnerschaft, von Außenminister Kosyrew mittlerweile als "romantische Periode" in den Beziehungen zum Westen charakterisiert, ihrem Ende entgegen. Auf der einen Seite honorierte Rußland zwar beispielsweise die Abmachungen zum Abzug seiner restlichen Truppen aus Deutschland und aus dem Baltikum: Ende August 1994 war die Rückführung tatsächlich abgeschlossen. Dies sollte nicht gering geschätzt werden, hatte der Abzug doch unter den russischen "Nationalpatrioten" und dem Militär - insbesondere im Falle Estlands und Lettlands - heftigen Widerstand hervorgerufen. Auf der anderen Seite jedoch verfolgt Rußland in wachsendem Maße einen Kurs, der aus westlicher Sicht die Frage aufwirft, ob das Land damit seine wohlverstandenen nationalen Interessen wahrnimmt oder ob es auf die Linie einer neoimperialen Großmachtpolitik einschwenkt. Jedenfalls nehmen im Verhältnis Rußlands zum Westen, darunter auch zu den Europäern, die Bereiche wechselseitiger Friktionen zu.

Der folgende Bericht befaßt sich unter diesen Aspekten mit zentralen Dimensionen der Europapolitik Rußlands, insbesondere mit seiner Politik gegenüber der KSZE/OSZE, gegenüber der EG/EU und gegenüber Deutschland. Berücksichtigt werden dabei auch die Auswirkungen, die der Tschetschenienkrieg für das Verhältnis Rußlands zu den Europäern hat und in Zukunft möglicherweise noch haben wird. Die Untersuchung stützt sich vorrangig auf Dokumente und Presseberichte aus Rußland.

Ergebnisse

1. Die zentrale Ursache für die zunehmenden Konflikte zwischen Moskau und dem Westen liegt darin, daß Rußland nach dem Zerfall der Sowjetunion seine Identität und seine Rolle in der Welt noch nicht klar definiert hat. Soviel jedenfalls ist deutlich: Seit 1993 hat die Führung des Landes an ihrer Außenpolitik einschneidende Kurskorrekturen mit dem Ziel vorgenommen, das Profil Rußlands als Großmacht mit eigenständigen geopolitischen Interessen im "nahen" und "fernen" Ausland stärker herauszuarbeiten, wobei Konflikte mit dem Westen nicht gescheut werden. Das Streben nach Verklammerung mit den Organisationen des Westens geht einher mit einer Linie, die sich in wachsendem Maße von traditionellen strategischen Zielen russischer Großmachtpolitik leiten läßt. Hierbei geraten beide Linien jedoch zunehmend in Konflikt - zuletzt am deutlichsten sichtbar im Tschetschenienkrieg.
2. In diesem Rahmen lassen sich die Kernziele der russischen Europapolitik auf drei Punkte zuspitzen: a) Rußland möchte als einflußreiche und gleichberechtigte Großmacht mit ihren spezifischen Interessen und geopolitischen Aspirationen anerkannt werden. Dabei erhebt seine politische Elite den Anspruch, daß Rußland entscheidend zur Stabilität auf dem Kontinent beiträgt und daher eine herausragende Rolle bei dessen Neuordnung spielt. b) Rußland möchte vollberechtigtes Mitglied der europäischen Organisationen sein. Damit soll einer gefürchteten Isolierung des Landes entgegengewirkt und zugleich gewährleistet werden, daß Rußland bei allen wichtigen Entscheidungen zur Neuordnung Europas sein Gewicht in die Waagschale werfen kann. c) Für Rußland bildet Westeuropa den wichtigsten Modernisierungspartner des Landes und zugleich das Tor für den Zugang zum System der internationalen Arbeitsteilung. Aus der Sicht seiner Führung sind daher enge Beziehungen zu Westeuropa und hier insbesondere zu Deutschland von großer Bedeutung.
3. Im Zeichen der genannten Schwerpunkte konzentrierte die russische Diplomatie ihre europapolitischen Aktivitäten auf das Ziel, die KSZE zu stärken und sie von einer Resolutionsmaschine in eine Organisation für operative Politik zu transformieren. Die KSZE müsse - so die Vorschläge Moskaus - Vorrang vor allen anderen europäisch-atlantischen Organisationen erhalten, wenn es darum geht, nach Beendigung des Kalten Kriegs Stabilität, Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa neu zu organisieren. Als Gesamteuropa umspannende Organisation sei die KSZE besser als alle während der Ost-West-Konfrontation entstandenen Institutionen wie NATO und EU in der Lage, eine "gesamteuropäische Partnerschaft sämtlicher demokratischer Staaten Europas" zu konstituieren (Außenminister Kosyrew). Bei einer Verwirklichung dieser Vorschläge wäre Rußland bei der Neugestaltung Europas nicht bloß "Partner" des Westens geworden, wie es das Rahmenprotokoll über die "Partnerschaft für den Frieden" mit der NATO und der Vertrag über "Partnerschaft und Kooperation" mit der EU vorsehen. Vielmehr wäre es herausragendes Mitglied in der für die Neuordnung Europas entscheidenden Leitorganisation.
4. Bereits im Vorfeld der Budapester Folgekonferenz wurde deutlich, daß es Rußland nicht gelingen würde, seine Partner zu einer substantiellen Aufwertung der KSZE zu veranlassen und diese zur "obersten politischen Organisation auf dem Kontinent" zu erheben. Im Grunde war Moskau in dieser zentralen Frage unter den 52 Teilnehmern fast völlig isoliert. Zwar zeigten sich

die westlichen Länder bereit, die KSZE in ihren Strukturen und Funktionsmechanismen zu stärken und ihr formal einen höheren Rang zu geben. Sein eigentliches Ziel, die KSZE zur sicherheitspolitischen Schaltstelle für ganz Europa zu machen, konnte Moskau jedoch nicht erreichen: Die Umbenennungen änderten nichts am Status der KSZE/OSZE und ihrer Institutionen. Über grundsätzliche Überlegungen hinaus spielten dabei für die meisten Teilnehmerstaaten aktuelle Ambivalenzen der Moskauer Politik eine Rolle. So kontrastiert beispielsweise die Forderung nach Aufwertung der OSZE mit dem Widerstand gegen eine maßgebende Rolle der Organisation im Bereich der GUS. Darüber hinaus wirkte sich für Moskau kontraproduktiv die angedrohte einseitige Kündigung des KSE-Vertrags für den Fall aus, daß die russischen Wünsche nach Änderung der Flankenbestimmungen insbesondere im Kaukasus nicht erfüllt werden. Damit könnte die Umsetzung des im Rahmen der KSZE verabschiedeten Abkommens über konventionelle Streitkräfte in Europa überhaupt in Gefahr geraten. Schließlich widersprach - nun bereits nach Budapest - der Krieg Rußlands in Tschetschenien und die brutale Art der Kriegführung in zentralen Punkten dem "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit", den Präsident Jelzin gerade in Budapest unterzeichnet hatte. Der damit verbundene Verlust an Glaubwürdigkeit und Vertrauen, den das Tschetschenien-Abenteuer für Rußland mit sich bringt, dürfte sich äußerst negativ auf die Bestrebungen Moskaus auswirken, der OSZE Vorrang vor allen anderen europäischen Institutionen zu geben.

5. In einer weiteren Hinsicht brachte der Tschetschenienkrieg einen harten Rückschlag für Moskau. Gemeint ist das Bemühen Rußlands, seinen Sondergaststatus beim Straßburger Europarat in den Rang einer Vollmitgliedschaft dieser Organisation zu heben. Das brutale russische Vorgehen in Tschetschenien machte die Hoffnungen Rußlands jedoch vorerst zunichte: Die Parlamentarische Versammlung des Europarats stimmte mit großer Mehrheit der Empfehlung seines politischen Ausschusses zu, das Moskauer Beitrittsgesuch so lange nicht zu behandeln, bis der Konflikt in der Kaukasusrepublik friedlich beigelegt ist.
6. Einen deutlichen Schwerpunkt der russischen Europapolitik bildete seit der Auflösung der Sowjetunion das Bestreben, die Beziehungen zur EG/EU möglichst eng zu gestalten. Hierfür gibt es triftige wirtschaftliche und politische Gründe. So bildet die EU für Rußland den weltweit größten Handelspartner und damit gleichsam das Fenster zum anvisierten Einstieg in den Prozeß der internationalen Arbeitsteilung. In politischer Hinsicht ist die Suche Rußlands nach einem Nahverhältnis zur EU von der Einsicht bestimmt, daß die Union international in wachsendem Maße als eigenständiger Akteur auftritt - insbesondere bei der Neugestaltung des Raums zwischen Ostsee und Schwarzem Meer. Das Interesse Rußlands richtet sich darauf, durch möglichst enge Anbindung an die EU eine Entwicklung zu vermeiden, in deren Gefolge das Land von den europäischen Integrationsprozessen abgekoppelt und in die Isolierung gedrängt wird.
7. Das Abkommen über "Partnerschaft und Kooperation" vom Juni 1994 bietet Rußland die Chance, seine Beziehungen zur EU politisch und wirtschaftlich sehr eng zu gestalten. Angesichts der evolutionär angelegten Vertragsbestimmungen - beispielsweise im Hinblick auf die Bildung einer Freihandelszone - kann es zu einer Anbindung Rußlands an die EU führen, die dicht an die Schwelle einer formalen Mitgliedschaft heranreicht. Zugleich wird die wirtschaftliche

Zusammenarbeit von der Einhaltung politischer Grundprinzipien abhängig gemacht. Gerade hierauf bezog sich die EU-Kommission, als sie aufgrund des Tschetschenien-Abenteuers den Ratifizierungsprozeß für das die handelspolitischen Teile umfassenden Interimsabkommen vorläufig aussetzte.

8. Für das neue Rußland bildet das vereinigte Deutschland in Europa den zentralen Partner - multilateral und in den bilateralen Beziehungen. So findet Rußland in Deutschland einen tatkräftigen Anwalt, wenn es darum geht, Rußland in europäische und internationale Organisationen einzubeziehen. Freilich hat die massive Verletzung der Menschenrechte während des Tschetschenienkriegs die gerade von Bonn forcierte Strategie der Einbindung auf eine harte Probe gestellt. Problematisch für das wechselseitige Verhältnis könnte darüber hinaus die geplante Einbeziehung der Staaten Ostmitteleuropas in die Atlantische Allianz werden, die von Deutschland grundsätzlich befürwortet, von Rußland dagegen entschieden abgelehnt wird.
9. Im bilateralen Bereich waren die russisch-deutschen Beziehungen eher zwiespältig. Positive Impulse gab die ordnungsgemäße und termingerechte Verabschiedung der letzten Kontingente der "Westgruppe der Streitkräfte". Zugleich haben der Tschetschenienkrieg und die mit ihm verbundene Stärkung restaurativer Tendenzen jedoch auch das bilaterale Verhältnis eingetrübt. Vertreter der Bundesregierung verwiesen warnend auf die nachteiligen Folgen, die ein Abbruch der Reformprozesse gerade auch im Wirtschaftsbereich mit sich brächte.
10. Das brutale Vorgehen Rußlands gegen die eigene Bevölkerung in Tschetschenien hat der Glaubwürdigkeit und der internationalen Reputation des Landes schweren Schaden zugefügt. Innenpolitisch ist "Tschetschenien" ein Symptom für die Stärkung der Machtstrukturen der Exekutive zu Lasten von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Menschenrechte. Die Verwirklichung gerade dieser Prinzipien bildet jedoch aus westlicher Sicht eine Grundvoraussetzung für Partnerschaft und Kooperation mit Rußland. Außenpolitisch muß die Leichtfertigkeit erstaunen, mit der Moskau das Vertrauenskapital aufs Spiel setzt, das es im Westen und ganz besonders in Deutschland angehäuft hatte. Gerade die Forderung nach einer herausragenden Rolle in den internationalen Beziehungen erfordert von Rußland auch eine erhöhte Verantwortung. Wirtschaftspolitisch riskiert Rußland den Zufluß öffentlicher Kredite und privater Investitionen aus dem Westen, die für die Stabilisierung des Haushalts sowie die Modernisierung des Landes unverzichtbar sind. Insbesondere wurde der Effekt unterschätzt, der von der Verschlechterung der politischen Rahmenbedingungen auf die Risikoeinschätzung privater Investoren ausgeht. Der Bruch völkerrechtlicher und europäischer Abmachungen konterkariert Rußlands Beziehungen zu den Europäern und schafft umgekehrt insbesondere unter den Ostmitteleuropäern erneut ein Klima von Mißtrauen und Bedrohung durch Rußland. Das Land wird nicht von Europa isoliert, wie es in Moskau häufig beklagt wird - es befindet sich auf dem Wege der Selbstisolierung.

Ende der "romantischen Periode"

Als Jelzin und seine Mannschaft im Jahre 1992 begannen, für Rußland eine eigenständige Außenpolitik zu entwickeln, nannte der Präsident zwei grundlegende Ziele: dem Lande den Weg in die "zivilisierte Staatengemeinschaft" zu ebnen und ihm damit zugleich für seinen inneren Wandel eine "maximale Unterstützung" von außen zu sichern. Rußland könne nur dann zu einem modernen, zivilisierten Staat werden, betonte der Präsident damals, wenn die Abgeschlossenheit von Land und Gesellschaft überwunden werde und auf partnerschaftliche Weise vollwertige Kontakte zur internationalen Staatengemeinschaft entwickelt würden.¹ Gemeint war hier vor allem die Öffnung Rußlands zum Westen, die Betonung der europäisch-atlantischen Richtung in den Außenbeziehungen des Landes.

Seit 1993 neigt sich diese Phase konstruktiver Partnerschaft, von Außenminister Kosyrew mittlerweile als "romantische Periode" in den Beziehungen zum Westen charakterisiert, ihrem Ende entgegen. Auf der einen Seite honorierte Rußland zwar beispielsweise die Abmachungen zum Abzug seiner restlichen Truppen aus Deutschland und aus dem Baltikum: Ende August 1994 war die Rückführung tatsächlich abgeschlossen. Dies sollte nicht gering geschätzt werden, hatte der Abzug doch unter den russischen "Nationalpatrioten" und dem Militär - insbesondere im Falle Estlands und Lettlands - heftigen Widerstand hervorgerufen. Auf der anderen Seite jedoch verfolgt Rußland in wachsendem Maße einen Kurs, der aus westlicher Sicht die Frage aufwirft, ob das Land damit seine wohlverstandenen nationalen Interessen wahrnimmt oder ob es auf die Linie einer neoimperialen Großmachtpolitik einschwenkt. Jedenfalls nehmen im Verhältnis Rußlands zum Westen, darunter auch zu den Europäern, die Bereiche wechselseitiger Friktionen zu.

Im Tschetschenienkonflikt verletzte Rußland massiv die Menschenrechte, zu deren Einhaltung sich das Land in gemeinsamen Dokumenten - insbesondere im Rahmen von KSZE/OSZE - verpflichtet hatte. Die Moskauer Zentrale brach gegen die eigene Bevölkerung einen grausamen Krieg vom Zaune, der rasch den Charakter eines Feldzugs der verbrannten Erde annahm. Im Verhältnis Rußlands zu den Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) nimmt die Bereitschaft Moskaus zu, Reintegrationstendenzen durch ein breites Spektrum von Druckausübung zu fördern. Mehrere GUS-Staaten, die sich - wie Georgien, Moldawien und Aserbaidshan - zunächst abseits gehalten hatten, wurden auf diese Weise in die Gemeinschaft hineingezogen. Die Staaten Ostmitteleuropas werden als Zone besonderen Moskauer Interesses bezeichnet und vor einem Beitritt zur Atlantischen Allianz gewarnt.

Dem Westen schließlich wird vorgehalten, in überkommene Verhaltensweisen von Rivalität und Konfrontation zurückzufallen: Hier gibt es Jelzin zufolge Kräfte, die Rußland schwächen wollen, um sich eines lästigen geopolitischen und wirtschaftlichen Konkurrenten zu entledigen sowie sich der Naturschätze und Spitzentechnologien des Landes zu bemächtigen.² Noch habe sich Europa nicht völlig von den Folgen des Kalten Krieges erholt - betonte der Präsident auf der Budapester KSZE-Folgekonferenz vom Dezember 1994 -, da laufe es bereits wieder Gefahr, in eine Periode des "Kalten

¹ Rede vor dem Obersten Sowjet, Radio Moskau, 13.2.1992.

² Rede vor Spitzenkräften des Föderalen Abwehrdienstes, Itar-Tass, 26.5.1994.

Friedens" hinüberzugleiten.¹ Traditionelle Einkreisungsphobien und Verschwörungstheorien leben wieder auf und belasten das Verhältnis Rußlands zu den Europäern.²

Zentrale Ursachen für die Verhärtung

Die zentrale Ursache für die zunehmenden Konflikte zwischen Moskau und dem Westen liegt darin, daß Rußland nach dem Zerfall der Sowjetunion seine Identität, seine Interessen und seine Rolle in der Welt noch nicht klar definiert hat. Hier werden in Politik und Publizistik des Landes folgende Fragen kontrovers diskutiert:

Geopolitisch: Rußland ist in Europa auf jenen Bestand geschrumpft, von dem aus es vor über 350 Jahren zur Expansion angesetzt hatte. So jedenfalls wird es von großen Teilen der politischen Eliten und der Bevölkerung wahrgenommen. Soll Rußland die Selbständigkeit der GUS-Staaten auf Dauer respektieren? Oder soll es versuchen, diese Länder womöglich durch Druckausübung wieder mit Rußland zu vereinen? Die Antwort auf diese Frage und vor allem: wie sie gelöst wird, ist von großer Bedeutung für das Verhältnis Rußlands zu den Europäern und zur Europäischen Union (EU), die ja ihrerseits Abkommen über Partnerschaft und Kooperation mit GUS-Staaten abgeschlossen hat (Ukraine, Moldawien) oder noch abschließen wird.

Ideologisch: Soll sich Rußland, ähnlich wie die Türkei nach dem Zerfall des Osmanischen Reichs, jetzt mit seiner neuen Rolle zufriedengeben, soll es sich als normale Nation verstehen und im Konzert der Großmächte, d.h. in Europa als regionale Großmacht, eine pragmatische Politik von Interessenausgleich und Zusammenarbeit betreiben? Oder hat es eine spezifische "Mission" zur Wiederherstellung des Imperiums gegenüber der internationalen Umwelt zu erfüllen, die sich aus dem "eurasischen" Charakter des Landes mit seinen von den Europäern abgehobenen historischen, kulturellen und geopolitischen Besonderheiten des Landes ergibt? Das würde eine Anbindung an europäische Integrationsmechanismen problematisch machen.

Politisch-kulturell: Hier hat es in Rußland immer konträre Grundorientierungen gegeben - erinnert sei nur an die Auseinandersetzung zwischen den klassischen Strömungen der "Westler" und der "Slawophilen". Soll sich das neue Rußland vorrangig an den Westen anlehnen, im Zeichen einer prinzipiellen Wertegemeinschaft und in der Erwartung materieller und Know-how-Unterstützung für die inneren Transformationsprozesse? Oder soll das Land eher nach Asien blicken, wo China, Indien und Japan unter Beibehaltung ihrer spezifischen kulturellen Identität den Aufschwung mit eigenen Kräften schaffen? Oder hat Rußland als eurasische Großmacht ein unverwechselbares eigenes Gesicht?

Politische Prioritäten: Rußlands historische Probleme liegen größtenteils darin, daß es äußere Expansion anstatt Modernisierung des Landes betrieb. Soll Rußland seine Energie nunmehr auf die innere Entwicklung konzentrieren und seine Größe darin suchen, mit Hilfe des Westens das Land in Ökonomie, Ökologie, Infrastrukturen und sozialen Diensten auf ein höheres Niveau zu heben? Oder soll es wie zu Zaren- und Sowjetzeiten den Akzent eher auf äußere Machtentfaltung legen, wobei der

¹ Die Rede in: Rossijskaja gazeta (Moskau), 6.12.1994.

² Vgl. dazu O. Alexandrova, Einkreisungsphobien, Verschwörungstheorien: Wiederkehr eines alten Syndroms in Rußland?, in: Aktuelle Analysen des Bundesinstituts, Nr. 17/1995.

Großmachtstatus gleichsam identitätsstiftend wirkt und die täglichen Sorgen der Menschen in den Hintergrund drängt?

All diese Punkte sind unter den Eliten und in der Öffentlichkeit Rußlands scharf umkämpft. Dabei hat die Führung des Landes selbst - nicht erst seit dem Wahlerfolg Shirinowskij vom Dezember 1993 - einschneidende Kurskorrekturen mit dem Ziel vorgenommen, das Profil Rußlands als Großmacht mit eigenständigen geopolitischen Interessen im "nahen" und "fernen" Ausland stärker herauszuarbeiten und Konflikte mit dem Westen nicht zu scheuen. In seiner Botschaft an die Staatsduma vom Februar 1994 hat Jelzin versucht, unter dem bewußt vage gehaltenen und auf zentristischen Konsens zielenden Titel "Die Stärkung des russischen Staates" die kooperativen und die konfligierenden Elemente im Verhältnis zum Westen in Einklang zu bringen.¹ Das Streben nach Verklammerung mit den Organisationen des Westens - nicht zuletzt zur inneren Modernisierung des Landes - geht dabei einher mit einer Linie, die sich in wachsendem Maße von traditionellen strategischen und geopolitischen Zielen russischer Großmachtpolitik leiten läßt.

Wie eingangs angedeutet, geraten beide Linien jedoch zunehmend in Konflikt - zuletzt am deutlichsten sichtbar im Tschetschenienkrieg. So nahmen mehrere Organisationen Europas den Krieg zum Anlaß, um die russische Führung nach dem brutalen Neujahrsturm auf Grosnyj zur Rechenschaft zu ziehen: Die OSZE schickte eine Mission unter Leitung des ungarischen Außenministers Kovacs nach Moskau und Grosnyj, um gegen die Verletzung der Menschenrechte zu protestieren und sich ein eigenes Bild über den Krieg und seine Folgen zu machen. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats ihrerseits verschob die Entscheidung über den Antrag Rußlands, als Vollmitglied in die Straßburger Organisation aufgenommen zu werden. Die Europäische Union schließlich reagierte unter allen westlichen Organisationen am massivsten: Sie setzte das Ratifizierungsverfahren für das Interimsabkommen aus, mit dem der Wirtschaftsteil des Partnerschafts- und Kooperationsvertrags EU-Rußland vorzeitig in Kraft treten sollte. Der Vertrag war nach 18monatigem hartnäckigem Ringen im Juni 1994 von Jelzin und seinen westeuropäischen Partnern in Korfu unterzeichnet worden.

Kernziele der russischen Europapolitik

Angesichts der schwer durchschaubaren Moskauer Machtverhältnisse und Entscheidungsprozesse ist es schwierig, die Konturen der europäischen Richtung in der russischen Außenpolitik zu bestimmen. Voraussichtlich wird sie in Zukunft noch unberechenbarer als in den Jahren zuvor, zumal sich die wirtschaftliche und soziale Krise in Rußland weiter zuzuspitzen droht. Gleichwohl dürfte Moskau von sich aus bestrebt sein, die bisherigen Ziele seiner Europapolitik weiterzuverfolgen - vorausgesetzt, der Westen ist bereit, die Grundzüge dessen zu akzeptieren, was Rußland als Wahrnehmung seiner Interessen ansieht. Welches waren und sind die wichtigsten europapolitischen Ziele Rußlands?

- Rußland möchte als einflußreiche und gleichberechtigte Großmacht mit ihren spezifischen Interessen und geopolitischen Zielen anerkannt werden. Dabei erhebt seine politische Elite den

¹ Die Botschaft in: Rossijskaja gazeta, 25.2.1994.

² Umfassend hierzu die Studie des Moskauer Europa-Instituts: Novaja geopolitičeskaja situacija v Evrope, pozicii Zapada i interesy bezopasnosti Rossii, Moskau 1994.

Anspruch, daß Rußland entscheidend zur Stabilität auf dem Kontinent beiträgt und daher eine herausragende Rolle bei dessen Neuordnung spielt. Das Problem liegt darin, daß Rußland eine solche Rolle nicht wirklich wahrnehmen kann, solange es nicht Klarheit über seine Identität gewonnen, sein inneres Gleichgewicht gefunden und seine Wirtschaftsschwäche überwunden hat. Ganz ähnlich sehen es übrigens auch die Autoren des angesehenen Rats für Außen- und Verteidigungspolitik in ihrem Dokument "Strategie für Rußland".¹

- Rußland möchte vollberechtigtes Mitglied der europäischen Organisationen sein - nicht nur der "weichen" Organisationen OSZE und Europarat, sondern längerfristig auch der "harten" EU (und sogar, wie es gelegentlich heißt, der NATO). Damit soll einer gefürchteten Isolierung des Landes entgegengewirkt und zugleich gewährleistet werden, daß Rußland bei allen wichtigen Entscheidungen zur Neuordnung Europas sein Gewicht in die Waagschale werfen kann. Diese Strategie widerspricht jedoch - im Hinblick auf NATO und EU - dem Selbstverständnis Rußlands als einer eurasischen Macht, die einen eigenen transkontinentalen Schwerpunkt und den Kern einer von ihm beherrschten Einflußzone bildet: "Rußland will nicht integriert werden, es will integrieren."²
- Für Rußland bildet Westeuropa den wichtigsten Modernisierungspartner des Landes und zugleich das Tor für den Zugang zum System der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung. Aus der Sicht seiner Führung sind daher - wie schon mehrfach in der Geschichte - enge Beziehungen zu Westeuropa und hier insbesondere zu Deutschland für Sanierung und Modernisierung des Landes von großer Bedeutung. Zugleich sind jedoch die wirtschafts- und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen in Rußland auch weiterhin wenig verläßlich - von den abschreckenden Aktivitäten krimineller Organisationen ganz zu schweigen. Hinzu kommt, daß die bis in die Exekutive hineinreichenden Verschwörungstheorien eine weitere Öffnung des Landes konterkarieren. Gemeint ist die Theorie, wonach westliches Kapital zum einen russische Produkte gezielt von den internationalen Märkten verdrängt und zum anderen bestrebt ist, die russische Wirtschaft durch Kauf zu schwächen und ihrer Spitzentechnologie zu berauben.

In allen drei Punkten zeigt sich die Widersprüchlichkeit der russischen Politik. So hat der Anspruch auf Großmachtstreben und auf daraus erwachsende Sonderrechte keine entsprechende politische und ökonomische Substanz - ein Dilemma, das die Frustration unter den politischen Eliten Rußlands eher steigert. Nimmt man die Spannungen zwischen wirtschaftlicher Öffnung und Abgrenzung des Landes sowie zwischen europäischer und eurasischer Orientierung in der Bestimmung von Identität und politischer Strategie hinzu, so zeigt sich: Die russische Außenpolitik wird auch in ihrer europäischen Richtung - analog zu den inneren Entwicklungen des Landes - noch auf längere Sicht unberechenbar bleiben, Rußlands Fähigkeit zur Partnerschaft mit den Europäern daher ungesichert sein.

Stärkung der KSZE und Mitgliedschaft im Europarat

Im Zeichen der genannten Schwerpunkte konzentrierte die russische Diplomatie ihre europapolitischen Aktivitäten auf das Ziel, die KSZE zu stärken und sie von einer Resolutionsmaschine in eine Organisation für operative Politik zu transformieren. Die KSZE müsse - so die Vorschläge Moskaus - Vorrang vor allen anderen europäisch-atlantischen Organisationen erhalten, wenn es darum geht, nach Beendigung des Kalten Kriegs Stabilität, Sicherheit und Zusammenarbeit in

¹ Nezavisimaja gazeta (Moskau), 27.5.1994.

² So G. Simon, Welchen Weg geht Rußland?, in: Neue Zürcher Zeitung, 31.1.1994.

Europa neu zu organisieren. Als Gesamteuropa umspannende Organisation sei die KSZE besser als alle während der Ost-West-Konfrontation entstandenen Institutionen wie NATO und EU in der Lage, eine "gesamteuropäische Partnerschaft sämtlicher demokratischer Staaten Europas" zu konstituieren.¹

Vor diesem Hintergrund formulierte die russische Führung konkrete Vorschläge, deren wichtigste Punkte sich kurz so charakterisieren lassen:

- Die KSZE wird zur zentralen sicherheitspolitischen Organisation in Europa. Sie "koordiniert" die Aktivitäten aller übrigen Institutionen - von der NATO über EU, WEU und GUS bis hin zum Europarat. Ihre zentrale Aufgabe besteht darin, die Bemühungen dieser Organisationen zur Festigung von Stabilität und Sicherheit, zur Friedensschaffung und zum Schutz der Rechte nationaler Minderheiten zusammenzufassen.
- Der Nordatlantische Kooperationsrat wird aus der NATO herausgelöst. Unter Einbeziehung der neutralen Staaten wird er in den Rang einer selbständigen, dabei jedoch eng mit der KSZE kooperierenden Institution mit eigenem kompaktem Sekretariat erhoben. Er konzentriert sich auf Sicherheitsprobleme im engeren Sinne, darunter auf Fragen der Vertrauensbildung, der militärischen Planung und der Rüstungskonversion.
- Zur Verbesserung von Effektivität und Koordination der KSZE-Aktivitäten wird nach dem Modell des UN-Sicherheitsrats ein Leitungsorgan mit ständigen und nichtständigen Mitgliedern geschaffen. Die ständigen Mitglieder, zu denen auch Rußland gehört, verfügen dabei über ein Vetorecht.

Diese Vorschläge sind aus russischer Sicht insofern verständlich, als die KSZE die einzige multilaterale Organisation in Europa darstellt, in der Moskau als Vollmitglied seine Stimme im europäischen Konzert erheben und seinen Einfluß geltend machen kann. Wären sie angenommen worden, so hätten sie die KSZE tatsächlich zur sicherheitspolitischen Schaltstelle für Gesamteuropa und zum zentralen Faktor bei dessen politischer Neuordnung gemacht. Die Unterordnung von NATO und EU unter die KSZE hätte Rußland ein Mitspracherecht nicht nur bei der anvisierten Ausdehnung beider Organisationen nach Osten gegeben; sie hätte Moskau darüber hinaus - durch Einwirkung auf die Neudefinition ihrer Aufgaben - auch Einflußchancen auf die Geschehnisse Westeuropas selbst eingeräumt. Jedenfalls wäre Rußland damit bei der Neugestaltung Europas nicht bloß "Partner" des Westens geworden, wie es das Rahmenprotokoll über die "Partnerschaft für den Frieden" mit der NATO und der Vertrag über "Partnerschaft und Kooperation" mit der EU vorsehen. Vielmehr wäre es herausragendes Mitglied in der für die Neuordnung Europas entscheidenden Leitorganisation.

Im Vorfeld der Budapester KSZE-Folgekonferenz vom Dezember 1994 unternahm die russische Diplomatie erhebliche Anstrengungen, um der westlichen Seite ihre Vorstellungen nahezubringen. Dabei waren Deutschland und Frankreich privilegierte Ansprechpartner. Gegenüber Deutschland wurde hervorgehoben, daß es sich hier um die beiden größten Staaten des Kontinents mit starkem Einfluß auf die gesamteuropäischen Prozesse handele; dahinter steckte möglicherweise der Versuch, die Bonner Politik im Zeichen einer russisch-deutschen "Achse" (Kosyrew) zur Unterstützung für die russischen Pläne zu gewinnen. Die Franzosen ihrerseits wurden von Moskau als historische Bündnispartner sowie als Politiker umworben, die das Gewicht der USA und der von ihnen

¹ So Außenminister A. Kozyrev, *Obščeevoperejskoe partnerstvo*, in: *Nezavisimaja gazeta*, 2.2.1994, sowie sein Interview in *Itar-Tass*, 8.7.1994.

dominierten NATO in Europa reduzieren wollen. Dementsprechend äußerte Kosyrew in Paris den Wunsch, daß ungeachtet der Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten "die Stimme Europas in eigenständiger Weise vernehmbar" sein und dabei "auch die Stimme Moskaus im europäischen Chor laut (gromko) zu hören sein" müsse.

Als Verbeugung vor Paris kann auch die Mitwirkung Rußlands an der EU-Initiative für die Ausarbeitung eines Stabilitätspakts gewertet werden. Seine Intention besteht darin, unter Brüsseler Regie Grenzdispute und Minderheitenkonflikte zwischen den EU-Beitrittskandidaten aus Ostmitteleuropa, Südosteuropa und dem Baltikum auf dem Verhandlungswege zu lösen.¹ In Moskau war man dieser Initiative, die auf eine Anregung des französischen Ministerpräsidenten Balladur zurückgeht, zunächst skeptisch begegnet: Man befürchtete, das Projekt des Stabilitätspakts werde das politische Gewicht der EU zu Lasten Rußlands in einer Region weiter stärken, die man in Moskau als Zone vorrangigen eigenen Interesses betrachtet und an deren Gestaltung man aktiv mitwirken will. Folgerichtig lenkte die russische Diplomatie - auch als Geste gegenüber Frankreich - erst ein, als klargestellt war, daß die Ergebnisse des Stabilitätspakts von der KSZE abgesegnet würden (und nicht als unabhängige Initiative der EU, d.h. unter Ausschaltung Rußlands, wirksam werden könnten). In seiner Pariser Rede zur Eröffnung der Serie von Konferenzen und "Runden Tischen" machte Kosyrew ausdrücklich darauf aufmerksam, daß die KSZE im Hinblick auf den Stabilitätspakt "die oberste politische Organisation auf dem Kontinent" darstelle.²

Bereits im Vorfeld der Budapester Folgekonferenz wurde deutlich, daß es Rußland nicht gelingen würde, seine Partner zu einer substantiellen Aufwertung der KSZE zu veranlassen und diese zur "obersten politischen Organisation auf dem Kontinent" zu erheben. Im Grunde war Moskau in dieser zentralen Frage unter den 52 Teilnehmern fast völlig isoliert. Zwar zeigten sich die westlichen Länder bereit, die KSZE in ihren Strukturen und Funktionsmechanismen zu stärken und ihr formal einen höheren Rang zu geben. So wurde die "Konferenz" in "Organisation" umbenannt, um ihren permanenten und strukturierten Charakter zu betonen; darüber hinaus wurden ihre wichtigsten Entscheidungsorgane durch Umbenennung aufgewertet. Hintergrund hierfür war die Absicht des Westens, den Bestrebungen Moskaus nach Aufwertung der KSZE und damit nach verstärkter Mitsprache bei der Neuordnung Europas wenigstens symbolisch entgegenzukommen. Bei den USA und anderen westlichen Staaten spielte dabei auch das Kalkül eine Rolle, auf diese Weise möglicherweise den Widerstand Rußlands gegen eine Osterweiterung der NATO abzuschwächen (was nicht gelang, wie Jelzins hartes "Njet" in Budapest unterstrich).

Sein eigentliches Ziel, die KSZE zur sicherheitspolitischen Schaltstelle für ganz Europa zu machen, konnte Moskau jedoch nicht erreichen: Die Umbenennungen änderten nichts am Status der KSZE/OSZE und ihrer Institutionen. Über grundsätzliche Überlegungen hinaus spielten dabei für die meisten Teilnehmerstaaten aktuelle Ambivalenzen der Moskauer Politik eine Rolle. So kontrastiert beispielsweise die Forderung nach Aufwertung der OSZE mit dem Widerstand gegen eine maßgebende Rolle der Organisation im Bereich der GUS. Darüber hinaus wirkte sich für Moskau kontraproduktiv die angedrohte einseitige Kündigung des KSE-Vertrags für den Fall aus, daß die

¹ Hierzu F. Benoît-Rohmer/H. Herdeman, The Pact of Stability in Europe, in: Helsinki-Monitor (Utrecht), Nr. 4/1994, S. 38-51.

² Prišel, uvidel... ubedil, in: Rossijskaja gazeta, 22.11.1994.

russischen Wünsche nach Änderung der Flankenbestimmungen insbesondere im Kaukasus nicht erfüllt werden. Damit könnte die Umsetzung des im Rahmen der KSZE verabschiedeten Abkommens über konventionelle Streitkräfte in Europa überhaupt in Gefahr geraten.

Schließlich widersprach - nun bereits nach Budapest - der Krieg Rußlands in Tschetschenien und die brutale Art der Kriegführung in zentralen Punkten dem "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit", den Präsident Jelzin gerade in Budapest unterzeichnet hatte.¹ Der damit verbundene Verlust an Glaubwürdigkeit und Vertrauen, den das Tschetschenien-Abenteuer für Rußland mit sich bringt, dürfte sich äußerst negativ auf die Bestrebungen Moskaus auswirken, der OSZE Vorrang vor allen anderen europäischen Institutionen zu geben.

In einer weiteren Hinsicht brachte der Tschetschenienkrieg einen herben Rückschlag für Moskau. Gemeint ist das Bemühen Rußlands, seinen Sondergaststatus beim Straßburger Europarat in den Rang eines Vollmitglieds dieser Organisation anzuheben. Für Rußland hätte eine Mitgliedschaft im Europarat, die die Erfüllung strenger Kriterien wie Achtung der Menschenrechte, freiheitliche Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, freie Presse, humaner Strafvollzug etc. voraussetzt, große symbolische Bedeutung, denn damit würde das Land gleichsam als integraler Teil der europäischen Staatenfamilie anerkannt.²

Tatsächlich hatte Rußland gute Chancen, im Frühjahr 1995 als Vollmitglied in den Europarat aufgenommen zu werden - trotz gewisser Vorbehalte einer ER-Expertenkommission, die sich nach Besuchen vor Ort insbesondere auf Mängel in der Gesetzgebung, in der Rechtsprechung, im Strafvollzug und bei den Dienstvorschriften für die Armee bezogen.³ Jedenfalls befürworteten die Außenminister der Mitgliedstaaten des Europarats im April 1994 einmütig die baldige Mitgliedschaft Rußlands in der Straßburger Organisation der 32 europäischen Demokratien. Ausschlaggebend dürfte dabei die Tatsache gewesen sein, daß im Dezember 1993 per Referendum eine neue Verfassung gebilligt und demokratische Wahlen abgehalten worden waren.

Das brutale russische Vorgehen in Tschetschenien machte die Hoffnungen Rußlands jedoch vorerst zunichte: Die Parlamentarische Versammlung des Europarats stimmte mit großer Mehrheit der Empfehlung seines politischen Ausschusses zu, das Moskauer Beitritts-gesuch so lange nicht zu behandeln, bis der Konflikt in der Kaukasusrepublik friedlich beigelegt ist. Damit folgte sie einem entsprechenden Aufruf des Bürgerrechtlers und Duma-Abgeordneten Kowaljow vor den Parlamentariern in Straßburg. Falls der Krieg - als Partisanenkampf - noch längere Zeit andauern sollte, sind die Chancen Rußlands auf baldige Mitgliedschaft im Europarat gering einzuschätzen. Aus Moskauer Sicht ist dies um so schmerzlicher, als die Ukraine, Belarus und Moldawien im Wettstreit um Anerkennung als vollwertige Demokratien jetzt möglicherweise an Rußland vorbeiziehen.

¹ Der "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit" ist Teil der Beschlüsse von Budapest, abgedruckt in: Bulletin, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn, Nr. 120/1994, S. 1100-1115, hier S. 1103-1105.

² Vgl. Itar-Tass, 26.5.1994. Vgl. auch V. Suchov, Principial'nych vozraženij net, in: Nezavisimaja gazeta, 23.3.1994. Der Autor ist russischer Generalkonsul in Straßburg.

³ Zur Einschätzung der Kommission vgl. das Interview ihres Vorsitzenden Mühlmann (Schweiz), Itar-Tass, 3.11.1994.

Partnerschaft und Kooperation mit der EU

Einen deutlichen Schwerpunkt der russischen Europapolitik bildete seit der Auflösung der Sowjetunion das Bestreben, die Beziehungen zur EG/EU möglichst eng zu gestalten. Hierfür gibt es triftige wirtschaftliche und politische Gründe. So bildet die EU für Rußland den weltweit größten Handelspartner und damit gleichsam das Fenster zum anvisierten Einstieg in den Prozeß der internationalen Arbeitsteilung. Bei Exporten von 14,8 Mrd. ECU in die EU und Importen von 11,5 Mrd. ECU aus der EU erzielte Moskau 1993 sogar einen Überschuß von 3,3 Mrd. ECU (im Vergleich dazu erreichten die Bezüge der USA und Japans aus der GUS 1992 lediglich 637 Mio. bzw. eine Mrd. ECU). Damit gehen fast 50 Prozent der russischen Ausfuhren außerhalb der GUS in die EU.

In politischer Hinsicht ist die Suche Rußlands nach einem Nahverhältnis zur EU von der Einsicht bestimmt, daß die Union international in wachsendem Maße als eigenständiger Akteur auftritt - insbesondere bei der Neugestaltung des Raums zwischen Ostsee und Schwarzem Meer. Das Interesse Rußlands richtet sich darauf, durch möglichst enge Anbindung an die EU eine Entwicklung zu vermeiden, in deren Gefolge das Land von den europäischen Integrationsprozessen abgekoppelt und in die Isolierung gedrängt wird.

Dieses Interesse Rußlands traf sich mit den Intentionen der EU: Gerade weil die Union zusätzlich zu den Assoziationsverträgen mit den sechs Staaten Ostmittel- und Südosteuropas im Juli 1994 mit den Baltenstaaten Freihandelsverträge abschloß (als erste Stufe für Assoziation und Beitritt), wollte sie parallel dazu ein deutliches Signal setzen und die Bedeutung hervorheben, die man in Brüssel engen Beziehungen zu Moskau beimißt. Interessanterweise wurde das im Juni 1994 in Korfu unterzeichnete Abkommen EU-Rußland über "Partnerschaft und Kooperation" daher von seiner Struktur her ähnlich gefaßt wie die Assoziationsverträge mit den Ostmitteleuropäern.¹

Auch inhaltlich bietet das Partnerschaftsabkommen, sofern es voll ausgeschöpft wird, Rußland gute Chancen für eine enge Anbindung an die EU - eine Anbindung, die angesichts der evolutionär ausgerichteten Vertragsbestimmungen dicht an die Schwelle einer formalen Mitgliedschaft heranreichen kann. Beispielsweise schließt es - auf russisches Drängen hin - mit Ausnahme der freien Bewegung für Arbeitnehmer de facto die "vier Freiheiten" als langfristiges Ziel ein, wie sie in den Assoziationsverträgen vorgesehen sind (freier Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital, Arbeit).

Dieses parallele Herangehen dürfte eine zentrale Ursache für die eigentlich erstaunliche Tatsache gewesen sein, daß Moskau keine Einwände gegen die anvisierte Einbeziehung der sechs Länder Ostmittel- und Südosteuropas in die EU erhob, ja nicht einmal wirklich gegen die Perspektive einer

¹ Vgl. hierzu und zum folgenden im einzelnen meinen Beitrag: Die Beziehungen EU-Rußland, Voraussetzungen und Perspektiven von Partnerschaft und Kooperation, in: Berichte des Bundesinstituts, Nr. 60/1994; sowie J. Borko, Nekotorye uroki evropejskoj integracii, in: Vestnik Rossijskoj Akademii Nauk (Moskau), Nr. 10/1993, S. 867-874, und M. Mihalka, Joining Europe: Russia in Partnership Accord with European Union, in: Open Media Research Institute (Hrsg.), Societies in Transition (Prag), 15.11.1994, S. 25-30. Der Vertrag selbst findet sich in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für einen Beschluß des Rates und der Kommission über den Abschluß des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften einerseits und der Russischen Föderation andererseits, Brüssel 1994.

Mitgliedschaft dieser Staaten in der WEU protestierte (in der allerdings die USA nicht präsent sind). So jedenfalls sieht es der frühere EU-Kommissionspräsident Delors. Hätte es das Abkommen EU-Rußland nicht gegeben, betonte Delors, so hätte sich Jelzin der Perspektive einer Erweiterung der Union "ebenso widersetzt wie ihrem Eintritt in die Atlantische Allianz. Gerade weil Jelzin sieht, daß wir eine Union des Friedens sind, ein attraktiver Markt, eine Macht, die ihnen helfen kann und mit der sie zusammenarbeiten können, betrachtet er die Tatsache, daß wir morgen unsere Türen Polen, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Ungarn, Rumänien und Bulgarien öffnen, ohne Trauer und Bedauern".¹

Für Rußland ist das Abkommen mit der EU der bisher weitestgehende Vertrag mit einem westlichen Partner und nimmt so gesehen eine Sonderstellung ein. Er bietet Moskau die Chance, seine Beziehungen zu Brüssel sehr eng zu gestalten. Allerdings kann der Vertrag seine volle Wirkung nur unter der Voraussetzung entfalten, daß Rußland seinen Weg in Richtung Demokratie und soziale Marktwirtschaft konsequent weiterverfolgt. Dies ist jedoch nach dem brutalen Eingriff in Tschetschenien - als Symptom für den wachsenden Einfluß rückwärtsgewandter Kräfte - in Frage gestellt.

Wie sind vor dem Hintergrund des Partnerschaftsvertrags die Perspektiven des Verhältnisses Rußlands zur EU und deren Mitgliedstaaten einzuschätzen? Kurzgefaßt ergibt sich dazu der folgende Befund:

- Politisch wollen beide Seiten eng zusammenarbeiten, wozu u.a. jährlich zwei Gipfeltreffen zwischen dem Präsidenten Rußlands sowie den Präsidenten des Europäischen Rats und der EU-Kommission vorgesehen sind. Von großer Tragweite ist dabei die Tatsache, daß in dem Vertrag der hohe Rang der gemeinsamen Werte hervorgehoben und auf die überragende Bedeutung hingewiesen wird, die der Rechtsstaatlichkeit, der Achtung der Menschenrechte, dem Schutz der Minderheiten sowie dem Aufbau eines Mehrparteiensystems mit freien und demokratischen Wahlen beizumessen ist. Das hat praktische Konsequenzen: Die wirtschaftliche Zusammenarbeit wird von der Einhaltung politischer Grundprinzipien abhängig gemacht ("politische Konditionalität"). Denn der Vertrag sieht vor, daß er in besonders dringenden Fällen - d.h. wenn gegen ein wesentliches Element des Vertrags verstoßen wird - ausgesetzt werden kann. Dabei werden die demokratischen Grundsätze und die Menschenrechte ausdrücklich als "wesentliche Elemente" definiert.

Vor diesem Hintergrund setzt Rußland bei einem systematischen Rückgriff auf repressive Verhaltensweisen die Inkraftsetzung des gesamten Vertragswerks aufs Spiel: Immerhin müssen neben dem Europäischen Parlament die Parlamente sämtlicher 15 EU-Mitgliedstaaten das Abkommen billigen. Bereits jetzt bedeutete es einen politisch-psychologisch gravierenden Rückschlag für Moskau, daß sich die EU-Kommission als Folge des russischen Tschetschenien-Abenteuers veranlaßt sah, den Ratifizierungsprozeß für das die handelspolitischen Teile umfassende Interimsabkommen vorläufig auszusetzen.

- Handelspolitisch sieht das Partnerschaftsabkommen eine weitere wechselseitige Marktöffnung vor, wobei die Seiten einander die Meistbegünstigung gewähren. Zugleich charakterisiert es Rußland als "Land mit einer Übergangswirtschaft" (und nicht länger als "Staatshandelsland" wie die Ukraine). Dies kann als wichtige Anerkennung der Tatsache gewertet werden, daß Rußland erhebliche Fortschritte bei den Wirtschaftsreformen als Voraussetzung für die Eingliederung in

¹ Französisches Fernsehen V vom 11.12.1994, zitiert nach Fernseh- und Hörfunkspiegel Ausland (Bonn), 12.12.1994.

die Weltwirtschaft gemacht hat. Nicht eingehen wollte die EU jedoch auf Moskauer Wünsche, ein festes Datum für den Beginn der Diskussion über die Bildung einer Freihandelszone mit Rußland zu nennen. Als Kompromiß wurde schließlich eine Formel gefunden, wonach die Vertragsparteien 1998 gemeinsam prüfen werden, ob die Umstände die Aufnahme von Verhandlungen über die Errichtung einer Freihandelszone erlauben.

Voraussichtlich wird das Partnerschaftsabkommen die Handelsbeziehungen Rußland-EU kurzfristig nicht wesentlich stimulieren, insofern stellt es einen Wechsel auf die fernere Zukunft dar. Denn das tatsächliche Handelsvolumen hängt nicht nur von Handelsbarrieren und deren Beseitigung ab, sondern auch von anderen Faktoren wie industriell-technische Leistungsfähigkeit, technologische Ausstattung, Kommunikations- und Transportinfrastruktur, Marketing, Handelsfinanzierung. In den meisten dieser Bereiche besteht in Rußland ein großer Nachholbedarf.

- Ein weiterer Aspekt, mit dem sich das Partnerschaftsabkommen ausführlich befaßt, ist die Investitionspolitik. Den Hintergrund für diese spezifische Akzentsetzung bildet der Umstand, daß sich die für Innovation und Modernisierung der russischen Wirtschaft notwendigen Auslandsinvestitionen bislang auf äußerst niedrigem Niveau bewegen. Ministerpräsident Tschernomyrdin zufolge machen sie bislang nicht mehr als 2,5 bis 2,7 Mrd. Dollar aus.¹ So sehen die Vertragsbestimmungen die wechselseitige Meistbegünstigung für die Niederlassung ausländischer Gesellschaften sowie die Garantie vor, daß diese in ihrer Geschäftstätigkeit wie inländische Gesellschaften behandelt werden. Darüber hinaus soll die Zusammenarbeit bei Investitionsförderung und Investitionsschutz aufgenommen werden, um das Klima für Direktinvestitionen in Rußland zu verbessern.

Trotz dieser Absichtserklärungen ist auf mittlere Sicht mit einem Investitionsboom aus EU-Ländern freilich nicht zu rechnen, da die wirtschafts- und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen in Rußland auch weiterhin wenig verläßlich sind. Äußerst negativ auf das Investitionsklima wirkt sich generell die seit Ende 1994 wachsende politische Instabilität sowie der zunehmende Einfluß solcher Kräfte aus, die der wirtschaftlichen Öffnung des Landes zum Westen kritisch gegenüberstehen.²

In Korfu bezeichnete Jelzin die EU als "den wichtigsten Partner Rußlands in der Welt". Die EU ist dieser Einschätzung des Präsidenten insofern gerecht geworden, als der Partnerschaftsvertrag die Grundlagen für einen strukturierten politischen Dialog mit Rußland legt und den Aspirationen des Landes im Wirtschaftsbereich erheblich entgegenkommt. Ein wichtiges Indiz hierfür bildet die Tatsache, daß der Rat das Mandat der Kommission auf russisches Drängen hin im Verlaufe der 18monatigen Verhandlungen dreimal erweiterte.

Nicht zufällig charakterisierte W. Lukin, der Jelzin-kritische Vorsitzende des Duma-Komitees für internationale Angelegenheiten, den Abschluß des Abkommens als "einen der am stärksten spürbaren und wichtigsten Erfolge der russischen Diplomatie in der letzten Zeit".³ Freilich: Wenn der Vertrag tatsächlich mit Leben erfüllt werden soll, so verlangt dies politische Berechenbarkeit und Stabilität sowie den Willen und die Fähigkeit bei den Verantwortlichen in Rußland, die notwendigen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen zu schaffen. Die Voraussetzungen hierfür haben sich seit den restaurativen Tendenzen des Winter 1994/95 deutlich verschlechtert.

¹ Itar-Tass, 19.7.1994.

² Vgl. hierzu F. Lazard, La prudence des investisseurs occidentaux vis-à-vis de Boris Eltsine s'accroît, in: Le Monde (Paris), 10.1.1995.

³ Itar-Tass, 10.1.1995.

Deutschland als zentraler Partner

Für das neue Rußland bildet das vereinigte Deutschland in Europa den zentralen Partner - multilateral und in den bilateralen Beziehungen. Nicht zufällig bezeichnete Außenminister Kosyrew die deutsch-russische Partnerschaft als "größte Errungenschaft des gegenwärtigen Europa".¹ Diese Einschätzung wurzelt in der Überzeugung, daß gerade Deutschland als Land in der Mitte Europas ein besonderes - und in der EU das vermutlich stärkste - Interesse an einem Gelingen der Reformprozesse in Rußland hat. Eine erfolgreiche Systemtransformation und Wirtschaftssanierung würde Rußland für die Europäer zu einem berechenbaren Stabilitätspartner machen. Ohne eine Beteiligung Rußlands an einer gesamteuropäischen Sicherheitsstruktur wäre diese dagegen von massiven Unsicherheiten und Störungen bedroht. Ein zerrissenes, zerfallendes Rußland würde unter vielen Aspekten über Ostmitteleuropa hinaus die Sicherheit Deutschlands in hohem Maße gefährden.

Vor diesem Hintergrund hat gerade Deutschland ein großes Interesse an der Herausbildung eines starken und selbstbewußten, dabei zugleich freilich weltoffenen und demokratisch verfaßten Rußland, das den Weg in die "Normalität des 20. Jahrhunderts" findet und sich als verantwortungsvolle Großmacht in die "zivilisierte Staatengemeinschaft" eingliedert.²

Daher fand und findet Moskau in Deutschland einen tatkräftigen Anwalt, wenn es darum geht, Rußland in internationale Organisationen einzubeziehen (wie umgekehrt Rußland grundsätzlich eine Mitgliedschaft Deutschlands im UN-Sicherheitsrat befürwortet).³ So trat Deutschland energisch für eine Teilnahme Rußlands an den politischen Beratungen der G7-Gipfeltreffen ein und stellte mittelfristig eine Hinzuziehung des Landes auch zu den Erörterungen wirtschaftlicher Probleme in Aussicht. Während der Verhandlungen über den Partnerschaftsvertrag EU-Rußland sprach sich Deutschland wiederholt dafür aus, den Vorstellungen Moskaus entgegenzukommen, z.B. im Hinblick auf eine größere Marktöffnung für russische Produkte sowie auf die Perspektive eines Freihandelsabkommens zwischen den vertragschließenden Seiten. Darüber hinaus plädierte Bonn für eine rasche Aufnahme Rußlands in den Europarat.

Was schließlich die KSZE angeht, so widersetzte sich Deutschland zwar den Bestrebungen Rußlands, diese in den Rang der höchsten sicherheitspolitischen Instanz in Europa zu heben. Zugleich zeigte Bonn jedoch großes Verständnis für den Wunsch Moskaus, die Institutionen der KSZE zu stärken und ihre Interventionsmöglichkeiten im Vorfeld potentieller Konflikte zu verbessern. Der Grundgedanke bei alledem war, Rußland seiner Bedeutung entsprechend bei der Schaffung einer neuen europäischen Friedensordnung in die Mitverantwortung einzubinden und es zugleich in seinem Verhalten auf gemeinsam verabschiedete Grundsätze festzulegen.

¹ Partnerschaft für ein geeintes, friedliches und demokratisches Europa, in: Frankfurter Rundschau, 8.1.1994. Siehe hierzu auch K. Vjatkin, Rossijskaja i Germanijskaja: potentsial sotrudničestva, in: Mirovaja konomika i meždunarodnye otnošenija (Moskau), Nr. 4/1994, S. 103-108.

² Vgl. dazu: Chancen für Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Rußland, Rede von Außenminister Kinkel vor dem Deutsch-Russischen Forum, in: Bulletin, Nr. 14/9.2.1994, S. 125-127. Ähnlich die Positionen in dem von den Außenministern Kinkel und Kosyrew gemeinsam verfaßten Beitrag: Rußlands Größe wird nicht von der Zahl seiner Soldaten bestimmt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.2.1994.

³ Hierzu und zum folgenden V. Elagin, Rossijskaja-Germanija: problemy i perspektivy sotrudničestva, in: Segodnja (Moskau), 8.4.1994.

Diese positiven Ansätze wurden jedoch von Entwicklungen in Frage gestellt, die sich negativ auch auf das russisch-deutsche Verhältnis auswirkten. So stellte die massive Verletzung der Menschenrechte während des Tschetschenienkriegs die gerade von Deutschland forcierte Strategie einer Einbindung Rußlands in europäische Organisationen auf eine harte Probe. Damit hat auch das deutsch-russische Verhältnis in seiner multilateralen Dimension Schaden genommen - trotz des langen Zögerns der Bundesregierung, das russische Vorgehen als eindeutige Verletzung der von Moskau eingegangenen KSZE-Verpflichtungen zu charakterisieren.

Problematisch für das wechselseitige Verhältnis könnte darüber hinaus auch die geplante Einbeziehung der Staaten Ostmitteleuropas in die Atlantische Allianz werden, die von Deutschland grundsätzlich befürwortet, von Rußland dagegen entschieden abgelehnt wird. Ein möglicher Ausweg bestünde darin, die NATO-Mitgliedschaft der Ostmitteleuropäer zu verknüpfen mit der Konstituierung einer engen Vertragsgemeinschaft der NATO mit Moskau (analog zum Beispiel der EU, die die Beitrittsperspektive für die Ostmitteleuropäer mit dem Partnerschaftsvertrag mit Rußland verband). Freilich ist offen, ob Moskau eine solche Lösung akzeptieren wird, wie sie mittlerweile in Bonn und Paris seit Anfang 1995 ins Auge gefaßt wird.¹

Im bilateralen Bereich waren die russisch-deutschen Beziehungen sowohl auf politischer als auch auf wirtschaftlicher Ebene eher zwiespältig. Positive Impulse gaben die beiden Deutschland-Besuche Jelzins, insbesondere derjenigen vom August 1994 anläßlich der Verabschiedung der letzten Kontingente der "Westgruppe der Streitkräfte". In Moskau wurde vielfach die Vermutung geäußert, daß mit dem Truppenabzug das Interesse Deutschlands an Rußland sinken und das Land damit noch stärker an den Rand Europas gedrängt werde. Bundespräsident Herzog trat dem - wie fast die gesamte deutsche Politik und Publizistik - entschieden entgegen. Der Abzug bedeute nicht, daß Deutsche und Russen jetzt auseinandergingen, im Gegenteil: "Wir werden in Zukunft immer enger zusammenrücken, in einem Europa ohne Mauern, ohne ideologische Gräben und ohne politische Feindschaften."²

In konkreten Fragen allerdings gab es einige Probleme, die das russisch-deutsche Verhältnis belasten. Dazu gehören insbesondere: der illegale Handel mit Nuklearmaterial aus dem Raum der früheren Sowjetunion nach Deutschland hinein (ihm soll durch engere Zusammenarbeit zwischen beiden Abwehrdiensten entgegengewirkt werden); das geringe Engagement Moskaus bei der zugesagten Wiederherstellung der Staatlichkeit für die Wolgadeutschen (was dazu beiträgt, den Aussiedlerstrom nach Deutschland zu verstärken); die im Kulturabkommen vom Dezember 1992 vorgesehene, bis heute jedoch nicht verwirklichte Rückgabe deutscher Kulturgüter, die im Zuge der Kriegshandlungen in die UdSSR verbracht worden waren; schließlich die russische Blockade gegenüber den Bonner Bemühungen, in Kaliningrad/Königsberg ein deutsches Generalkonsulat einzurichten.

Wie auf politischem, so war auch auf wirtschaftlichem Felde die Bilanz gemischt.³ So bildet Deutschland mit einem Warenumsatz von 22,1 Mrd. DM 1993 den weltweit größten Handelspartner

¹ Vgl. hierzu: Rühle spricht erstmals von einem Vertrag der NATO mit Rußland, FAZ, 16.2.1995, bzw. die Rede von Außenminister Juppé anläßlich des 20jährigen Bestehens des Planungsstabes seines Ministeriums, in: Frankreich-Info (Bonn), Nr. 7/21.2.1995.

² Rede anläßlich der Truppenverabschiedung, in: Europa-Archiv (Bonn), Nr. 19/1994, S. D 561.

Moskaus, nachdem bereits vor der Wende Deutschland-West und Deutschland-Ost die jeweils wichtigsten Außenhandelspartner der Sowjetunion gewesen waren. Positive Impulse vermittelt nach gewissen Anlaufschwierigkeiten auch das Programm der Bundesregierung zur technischen Beratung, das sich in Rußland auf das Gebiet Moskau, auf Stadt und Gebiet von St. Petersburg sowie auf Tjumen und Wladimir konzentriert. Dagegen bewegen sich die deutschen Direktinvestitionen auch weiterhin auf äußerst niedrigem Niveau: Angaben der Bundesbank zufolge investierten deutsche Firmen 1993 in Rußland gerade 31 Mio. DM. Selbst wenn diese Summe wahrscheinlich zu niedrig angesetzt ist, sind die deutschen Privatinvestitionen in Rußland vermutlich sogar geringer als diejenigen russischer Unternehmen in Deutschland (und hier insbesondere in Ostdeutschland).

Der Krieg in Tschetschenien und die damit verbundenen restaurativen Tendenzen haben das russisch-deutsche Verhältnis insgesamt eingetrübt. Vertreter der Bundesregierung verwiesen warnend auf die nachteiligen Folgen, die ein Abbruch der Reformprozesse für die bilateralen Beziehungen gerade auch im Wirtschaftsbereich mit sich brächte. Verteidigungsminister Rühe erklärte seinen russischen Amtskollegen Gratschow gleichsam zur persona non grata, nachdem sich dieser höchst abfällig über den Menschenrechtler Kowaljow geäußert hatte. Deutschland wolle "Partner und Freund Rußlands bleiben", hieß es in einer einstimmig verabschiedeten Resolution des Bundestags. Zugleich wurde diese deutliche Absichtserklärung, die auf der Linie der Politik Deutschlands seit der Vereinigung liegt, jedoch explizit qualifiziert: Eine enge Partnerschaft mit Deutschland, der EU und der NATO werde nur dann möglich sein, unterstrichen die Parlamentarier, wenn das Vertrauen in den Demokratisierungsprozeß in Rußland erhalten bleibe.¹

Ausblick

Eingangs wurde auf folgenden zentralen Tatbestand verwiesen: Rußlands historische Probleme liegen grobenteils darin, daß es der äußeren Machtentfaltung Vorrang gab vor der inneren Modernisierung des Landes. Heute steht Rußland erneut vor der Wahl, seine Größe als dynamischer Reformstaat oder als furchteinflößender Militärstaat zurückzugewinnen. Dazu bemerkte an die Adresse der Jelzin-Führung gerichtet treffend A. Tschernjajew, der als außenpolitischer Chefberater Gorbatschows den Prozeß der deutschen Vereinigung maßgeblich mitgestaltete: "Wenn man glaubt, die Berufung Rußlands lasse sich am wirksamsten dadurch verkörpern, daß politische und sonstige Präsenz bald hier, bald dort, besonders aber an den wunden Punkten der Welt markiert wird, dann ist das ein Schein von Größe, nicht Größe. Das läßt sich mit den heutigen Möglichkeiten Rußlands nicht in Einklang bringen, ist mithin keine 'Realpolitik'. Wahre Größe läßt sich allein durch unermüdliches Bemühen um materiellen Wohlstand der Nation und um die Erneuerung ihrer geistigen Werte erreichen. Erst dann lassen sich zivilisierte, ja gute Beziehungen Großrußlands zu nahen und fernen Ländern ohne ambitiöse Ansprüche gestalten".²

³ Zu den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen vgl. im einzelnen V. Belov, Rossijsko-germanskije konomièeskie otnošenija, in: Vnešnjaja torgovlja (Moskau), Nr. 4/1994, S. 8-13; sowie H.-H. Höhmann/Ch. Meier, Deutsch-russische Wirtschaftsbeziehungen: Stand, Probleme, Perspektiven. Teil I: Wirtschaftsstruktureller Kontext und Handelsentwicklung; Teil II: Bereiche, Tendenzen, Szenarien, Berichte des Bundesinstituts, Nr. 55/1994 und Nr. 56/1994.

¹ Die Resolution ist abgedruckt in: Das Parlament (Bonn), 27.1.1995, S. 6.

² Die Kosyrew-Doktrin ist eine Provokation, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.4.1994.

Gegenwärtig findet offenbar ein Machtkampf zwischen den Vorkämpfern beider Linien statt: den Vertretern einer "national-patriotischen" Ausrichtung einerseits und den Repräsentanten eines Kurses von Demokratie und Öffnung andererseits, wobei die ersteren vorerst die Oberhand behielten. Das Ergebnis: Das brutale Vorgehen Rußlands gegen die eigene Bevölkerung in Tschetschenien hat der Glaubwürdigkeit und der internationalen Reputation des Landes schweren Schaden zugefügt. Innenpolitisch ist "Tschetschenien" ein Symptom für die Stärkung der Machtstrukturen der Exekutive zu Lasten von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Menschenrechte. Die Verwirklichung gerade dieser Prinzipien bildet jedoch aus westlicher Sicht eine Grundvoraussetzung für Partnerschaft und Kooperation mit Rußland.¹ Außenpolitisch muß die Leichtfertigkeit erstaunen, mit der Moskau das Vertrauenskapital aufs Spiel setzte, das es im Westen und ganz besonders in Deutschland angehäuft hatte. Gerade die Forderung nach einer herausragenden Rolle in den internationalen Beziehungen erfordert von Rußland auch eine erhöhte Verantwortung.

Wirtschaftspolitisch riskiert Rußland den Zufluß öffentlicher Kredite und privater Investitionen aus dem Westen, die für die Stabilisierung des Haushalts sowie für die Modernisierung des Landes unverzichtbar sind. Insbesondere wurde der Effekt unterschätzt, der von der Verschlechterung der politischen Rahmenbedingungen auf die Risikoeinschätzung privater Investoren ausgeht. Der Bruch völkerrechtlicher und europäischer Abmachungen konterkariert Rußlands Beziehungen zu den Europäern und schafft umgekehrt insbesondere unter den Ostmitteleuropäern erneut ein Klima von Mißtrauen und Bedrohung durch Rußland. Das Land wird nicht von Europa isoliert, wie es in Moskau häufig beklagt wird - es befindet sich auf dem Wege der Selbstisolierung.²

Die Europäer haben bei aller Kritik an dem Tschetschenien-Abenteuer ihre Bereitschaft erklärt, die Beziehungen zu Moskau nicht abreißen zu lassen. Als Voraussetzung gilt allerdings die Fortsetzung der Reformprozesse in Rußland, und sei es unter spezifisch russischen autoritären Vorzeichen. Freilich müßte dies ein Autoritarismus sein, der den Ansätzen für eine Zivilgesellschaft sowie für legale Gegenmacht in Form von Parteien, Interessengruppen, staatsunabhängiger Presse und autonomen Regionen Raum läßt. Ein solcher - freilich äußerst labiler - Autoritarismus, der ein Partnerschaftsverhältnis Rußlands zu den Europäern nicht ausschließt, scheint sogar das wahrscheinlichste Szenario. Es entspricht den widersprüchlichen Entwicklungen und ungefestigten Kräfteverhältnissen in der Gesellschaft. Oder genereller ausgedrückt: Es bringt die Tatsache zum Ausdruck, daß Rußland weder im Hinblick auf seine innere Ordnung noch auf seine Identität nach innen und außen eine Entscheidung getroffen hat.

¹ Vgl. dazu meinen Beitrag: Rußland auf dem Weg zum präsidialen Autoritarismus, Aktuelle Analysen des Bundesinstituts, Nr. 10/1995.

² Siehe H. Vogel, Optionen westlicher Politik nach der Tschetschenien-Krise, Aktuelle Analysen des Bundesinstituts, Nr. 8/1995.

Heinz Timmermann

Russia's Foreign Policy: The European Dimension

Bericht des BIOst Nr. 17/1995

Summary

Introductory Remarks

When Yeltsin and his team began to develop a separate foreign policy for Russia in 1992, the President cited two fundamental reasons for doing so: to smooth his country's way into the "civilized community of states" and thus at the same time to secure "maximum support" from abroad for his plans for transformation at home. The only way for Russia to become a modern, civilized state, the President stressed at that time, was for the country and its society to break out of their seclusion and to develop full-scale contacts with the international community by way of a partnership approach. The primary intention behind these words was to open up Russia towards the West, to stress the European/Atlantic orientation in the country's foreign relations.

Since 1993, this phase of constructive partnership, in the meantime characterized by Foreign Minister Kozyrev as the "romantic period" in Russia's relations with the West, has been coming to an end. On the one hand, for example, Russia stood by its commitment to withdraw its remaining troops from Germany and the Baltic states: the repatriation was actually completed by the end of August 1994, an achievement which should not be under-estimated, given the vehement opposition of the Russian "national patriots" and the military, especially to the withdrawal from Estonia and Latvia. On the other hand, however, Russia is increasingly taking a course which, from the Western perspective, gives rise to the question as to whether the country really is pursuing its well-perceived national interests or whether it is not drifting towards a neo-imperialist great-power policy. At any rate, the areas of mutual friction in Russia's relations with the West, including the European countries, are becoming larger and more numerous.

The present Report examines from these aspects some of the cardinal dimensions of Russia's policy towards Europe, in particular its policies towards the CSCE/OSCE, towards the EC/EU, and towards Germany. It also takes into account the repercussions the war in Chechnya is having and may in future have on Russia's relations with the Europeans. The study is based primarily on documents and press reports from Russia.

Findings

- 1. The underlying cause of the growing conflicts between Moscow and the West is that Russia lost its sense of identity with the disintegration of the Soviet Union and has not yet clearly*

defined its new role in the world. One thing is evident: since 1993 the country's leadership has been making incisive modifications to its foreign policy with the aim of heightening Russia's profile as a great power with its own geopolitical interests in the "near" and "far" abroad, even if that involves conflicts with the West. Moscow's quest for integration into the organisations of the West goes together with a line that is being guided more and more by traditional strategic goals of Russian great-power policy. But these two lines are increasingly coming into conflict - the war in Chechnya providing the latest and most vivid example.

- 2. Within this framework, the central objectives of Russian policy towards Europe can be summarized in three points: a) Russia would like to be acknowledged as an influential great power with equal rights and its own specific interests and geopolitical aspirations. In this context, its political elite claims that Russia is making a significant contribution to stability on the European continent and thus has a prominent role to play in its re-configuration. b) Russia wants to be a full member with all concomitant rights in the European organisations. The intention here is to counteract the much-feared isolation of the country and at the same time to ensure that Russia is able to bring its influence to bear on all important decisions concerning the re-configuration of Europe. c) Russia sees Western Europe as its most important partner in its modernization efforts and at the same time as a gateway through which to gain access to the system of international division of labour. For this reason, its leaders consider close relations with Western Europe and in particular with Germany to be of major significance.*
- 3. Within the scope of these focal points, Russian diplomacy has concentrated its activities in support of policy towards Europe on the goal of strengthening the CSCE and transforming it from a resolution-passing machine into an organisation for the implementation of operative politics. The CSCE should - according to Moscow's proposals - be given precedence over all other Euro-Atlantic organisations when it comes to re-organising stability, security and cooperation in Europe following the end of the Cold War. As an organisation encompassing all of Europe, the CSCE is in a much better position than all the institutions that came into being in times of East/West confrontation, such as NATO or the EU, to constitute a "pan-European partnership of all democratic states of Europe" (Foreign Minister Kozyrev). If these proposals were implemented, Russia would be not just a "partner" of the West in the re-configuration of Europe as provided for in the framework protocol on a "Partnership for Peace" with NATO and in its "Partnership and Cooperation" treaty with the EU: it would be a prominent member within the leading organisations that are going to decide on the re-configuration of Europe.*
- 4. Even in the lead-up to the Budapest follow-up conference it already became apparent that Russia would not be able to persuade its partners to substantially uprate the CSCE and elevate it to the "supreme political organisation on the continent". As it happened, Moscow stood virtually isolated on this crucial issue among the 52 participants. Although the Western countries were prepared to strengthen the structures and functional mechanisms of the CSCE and to give it a higher formal ranking, Moscow was unable to achieve its actual aim*

of making the CSCE the security-policy control box for all of Europe: the change of name did nothing to enhance the actual status of the CSCE/OSCE and its institutions. Apart from considerations of fundamental principle, it was also the ongoing ambivalences in Moscow's policies that influenced most of the participant states. For instance the call for the CSCE to be uprated contrasted sharply with Russia's opposition to the organisation playing an important role within the CIS. And Russia's threatening to unilaterally rescind the CFE Treaty if its requests for changes in the flanking provisions, especially in the Caucasus, were not fulfilled also proved counter-productive for Moscow. Such a step could jeopardize the entire implementation of the agreement on conventional forces in Europe adopted within the framework of the CSCE. And finally - now just after Budapest - Russia's war in Chechnya and in particular the brutal way in which the war has been conducted contradicted cardinal points of the "code of conduct on political and military aspects of security" which President Yeltsin had just finished signing in Budapest. The loss of credibility and confidence associated with the Chechnya escapade is like to have an extremely adverse impact on the international response to Moscow's efforts to give the OSCE precedence over all the other European institutions.

- 5. There is a further respect in which the war in Chechnya has meant a severe setback for Moscow: its impact on Russia's endeavours to have its special guest status at the Council of Europe in Strasbourg elevated to full membership of that organisation. Russia's brutal subjugation of Chechnya has dashed its hopes in this direction, at least for the time being: the Parliamentary Assembly of the Council of Europe concurred by a large majority with the recommendation of its political affairs committee that Moscow's application for membership should not be tabled until a peaceful settlement has been found for the conflict in the Caucasian republic.*
- 6. Since the dissolution of the Soviet Union, endeavours to establish the closest possible relations with the EC/EU have been a distinct focal point of Russia's policy towards Europe. There are compelling economic and political reasons for this. The EU is Russia's most important trading partner and thus, as it were, the interface for its envisaged access to the process of international division of labour. Politically, Russia's quest for a close relationship with the EU is governed by the realisation that the Union is increasingly playing the international stage as a protagonist in its own right - especially in the re-configuration of the region between the Baltic and the Black Sea. Russia's interest in establishing the closest possible ties with the EU is to prevent a course of development which could lead to its being cut off from the ongoing processes of European integration and sidelined into isolation.*
- 7. The "Partnership and Cooperation" Agreement of June 1994 offers Russia the opportunity to establish and maintain very close political and economic relations with the EU. The provisions of the agreement provide for an evolutionary development - for example towards the setting up of a free trade area - which could enable Russia to establish ties with the EU that bring it to the threshold of formal membership. At the same time, however, they make economic cooperation conditional upon the observance of certain fundamental political*

principles. These were what the Commission of the EU was referring to when it suspended the ratification process for the interim agreement, including the trade-policy parts, by reason of the Chechnya affair.

- 8. The new Russia's most important partner in Europe - both in its multilateral and in its bilateral relations - is re-unified Germany. Russia has found in Germany a forceful champion in favour of incorporating Russia into European and international organisations. Nevertheless, the large-scale violations of human rights during the war in Chechnya are putting the integration strategy so strongly advocated precisely by Bonn to a severe test. And another aspect that could become a problem to mutual relations between the two countries is the planned incorporation of the countries of East Central Europe into the Atlantic alliance, which Germany endorses in principle but Russia resolutely rejects.*
- 9. At the bilateral level, Russo-German relations have been rather ambivalent. Positive impetus accrued from the timely and orderly withdrawal of the last contingent of the "Western Group of the armed forces". But the war in Chechnya and the associated strengthening of restorative tendencies have soured bilateral relations, too. Spokesmen for the German Government have made admonitory references to the potential adverse consequences that could ensue if the reform processes not only but especially in the economic field were to be abandoned.*
- 10. Russia's brutal subjugation of its own population in Chechnya has done serious damage to the country's credibility and international reputation. In terms of domestic policy, "Chechnya" is a symptom of how the power structures of the executive are being strengthened at the expense of democracy, constitutionality and respect for human rights. But as far as the West is concerned, observance of precisely these principles is a fundamental precondition for partnership and cooperation with Russia. In terms of foreign policy, it is amazing how recklessly Moscow is risking the confidence it had built up in the West and especially in Germany. Precisely its aspirations to a prominent role in international relations would require that Russia should exercise and display a high standard of responsibility. And in terms of economic policy, Russia risks losing the public loans and deterring the private investment from the West that are essential to the stabilization of the budget and the modernization of the country. In particular it appears to have underestimated the impact the deterioration in the political background conditions is having on risk perception and assessment by private investors. The breach of international conventions and European agreements is countervailing Russia's relations with the rest of Europe and, conversely, is once again generating, especially in the countries of East Central Europe, a climate of distrust and a perception of being threatened by Russia. Russia is not being isolated from Europe, as Moscow frequently complains - it is in the process of isolating itself.*